



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

navrhovatelky: **TRNKA PALETY s.r.o.**, IČO 25092685
sídlem č. p. 96, 261 01 Drásov
zastoupena advokátem Mgr. Miroslavem Tuháčkem
sídlem Bezděkovská 288, 386 01 Strakonice

proti
odpůrkyni: **obec Drásov**
sídlem č. p. 11, 261 01 Drásov
zastoupena advokátem JUDr. Markem Dvořákem
sídlem náměstí Československé armády 29, 261 01 Příbram

za účasti: **AREÁL DRÁSOV, a.s.**, IČO 24264164
sídlem Hlubočepská 1156/38b, 152 00 Praha 5
zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Jirsou
sídlem Lublaňská 1731/19, 120 00 Praha 2

o **návrhu na zrušení části opatření obecné povahy** odpůrkyně ze dne 24. 6. 2024, č. j. 22/2024, sp. zn. 104.1, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitých věcí v k. ú. Drásov u Příbramě, obec Drásov,

takto:

I. Návrh se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

II. Navrhovatelka je povinna ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 31 344,14 Kč, a to k rukám JUDr. Marka Dvořáka, advokáta.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) dodaným do datové schránky soudu dne 1. 7. 2025 domáhá zrušení části opatření obecné povahy ze dne 24. 6. 2024, č. j. 22/2024, sp. zn. 104.1 (dále jen „napadené OOP“), kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitých věcí ve výši 3,0 pro vymezené nemovité věci v k. ú. Drásov u Příbramě, obec Drásov (pozn. soudu: všechny dále uváděné pozemky se nachází v tomtéž katastrálním území), a to v rozsahu, ve kterém napadené OOP dopadá na nemovitosti navrhovatelky.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelka uvedla, že vlastní tyto pozemky: p. č. st. 114 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 208 (včetně stavby č. p. 96), p. č. st. 210 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 211 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 237 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 257 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 258 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 259 (včetně stavby bez evidenčního čísla; pozn. soudu: tato parcela již v současnosti neexistuje, ale odpovídající pozemek pod jiným parcelním číslem zůstává součástí areálu navrhovatelky), p. č. st. 272 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 309 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 325 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. st. 327 (včetně stavby bez evidenčního čísla), p. č. 119/3, 119/4, 119/5, 119/8, 119/9, 119/12, 119/14, 120/1, 120/2 a 410/3.
3. Konstatovala, že dne 17. 4. 2025 Finanční úřad pro Středočeský kraj platebním výměrem č. j. 1854622/25/2120-00460-209039, vyměřil navrhovatelce daň z nemovitostí na základě jejího daňového přiznání a přitom jen uplatnil koeficient stanovený napadeným OOP. Navrhovatelka se tak proti němu nemůže odvolat ani podat žalobu ve správním soudnictví. Podala proto podnět k přezkumnému řízení.
4. Navrhovatelka považuje napadené OOP za diskriminační. Odpůrkyně totiž při zařazení pozemků mezi vymezené nemovité věci zatížené koeficientem daně z nemovitých věcí 3,0 vynechala některé pozemky zařazené územním plánem do zastavitelných ploch s druhem využití výroba a skladování (VD a VL) a dopravní infrastruktura (DS) s odůvodněním, že dle evidence katastru nemovitostí nemohou být coby zemědělské pozemky zatíženy koeficientem 3,0. Odpůrkyně v napadeném OOP sice slíbila nápravu, nicméně dle navrhovatelky tak nečiní. Některé z těchto pozemků jsou více než 10 let využívány pro nezemědělské podnikání, ale jsou evidovány jako zemědělské pozemky a s tichým souhlasem obce i takto zdaňovány. Jelikož navrhovatelka své pozemky řádně eviduje jako „podnikatelské“ v katastru nemovitostí, jsou i bez místního koeficientu daněny 100krát až 300krát více nežli pozemky evidované jako zemědělské.
5. Jako příklady nezemědělského podnikání na zemědělských pozemcích navrhovatelka uvádí pozemky podnikatelsky využívané:

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

- a) společností COLOR CARS DRÁSOV, s.r.o., zabývající se servisem a prodejem vozidel, v jejímž případě napadené OOP zařazuje do vyššího koeficientu pouze pozemky p. č. st. 218/1 se stavbou č. p. 95 a p. č. 223/6 a 231/11, nikoliv ale pozemky p. č. 223/3, 223/7, 223/8, 223/23, 223/24 a 223/34, na kterých je asfaltová plocha servisního areálu;
 - b) společností Auto Mužík s.r.o. provozující silniční motorové dopravu, a to pozemky p. č. 236/1, 382/41 a 382/68, na nichž se nachází vrakoviště a navazující stavba nezapsaná v katastru nemovitostí s nejasným účelem využití;
 - c) společností AUTO-RDS s.r.o., podnikající jako autoservis, odtahová služba a kamionová doprava, a to pozemky p. č. st. 26/3 se stavbou bez čísla popisného a p. č. 46 a 47, na nichž je zpevněná plocha;
 - d) Liborem Janderou, nábytkovým truhlářem, konkrétně pozemky p. č. 269/1 a 269/2 včetně stavby nezapsané v katastru nemovitostí; nebo
 - e) společností AL Pergoly s.r.o. vyrábějící kovové konstrukce na pozemcích p. č. 388/28, 388/65 a 388/66.
6. Navrhovatelka spatřuje libovůli a diskriminaci v tom, že odpůrkyně na těchto pozemcích trpí popsáný stav a zvyšuje rozdíly ve zdanění mezi podnikateli, kteří uvedli evidenci svých pozemků do pořádku, a těmi, kteří porušují zákon. Odpůrkyně přitom může situaci řešit ve spolupráci s daňovými orgány, stavebním úřadem a katastrálním úřadem. Odpůrkyně u těchto pozemků ani provizorně nevyužila možnost stanovení místního koeficientu ve výši 1,5 podle § 12 odst. 2 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění zákona č. 349/2023 Sb. (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“).
7. Navrhovatelka dále považuje důvody pro vydání napadeného OOP za příliš obecné a je přesvědčena, že na její případ vůbec nedopadají. Navrhovatelčin areál existuje již dlouhou dobu. Má kanalizační a vodovodní přípojku, nicméně při výrobě dřevěných palet není voda užívána, takže ani nezatěžuje čistírnu odpadních vod. Voda slouží jen pro osobní hygienu zaměstnanců. Do areálu vůbec není zaveden plyn. Výroba je stabilní a v posledních dvou letech se spíše snižuje. V roce 2023 navrhovatelka instalovala fotovoltaiickou elektrárnu a má licenci k výrobě elektřiny pro krytí spotřeby v areálu. V letech 2023 a 2024 začala kupovat řezivo na míru, takže zrušila provoz pil na kulatinu. Tím došlo k zásadnímu snížení emisí hluku a prašnosti. Pro výrobu palet byly instalovány moderní technologie, které též snižují emise. V letech 2023 a 2024 navíc byla výroba přestěhována do dolní části areálu k vodní ploše, která je od obytné části obce oddělena terénní vlnou. Do areálu pak vjíždí jen několik nákladních automobilů týdně. Na příjezdové komunikaci ani není veřejné osvětlení. Pro provoz areálu navrhovatelky také není zapotřebí zkapacitnění komunikací a inženýrských sítí. Navrhovatelčiny pozemky kolem letiště jsou nadto umístěny ve velké vzdálenosti od jejího areálu.
8. Navrhovatelka je přesvědčena, že území odpůrkyně je hlukem a prašností zatíženo především proto, že je protínáno silnicí I. třídy I/18. Neexistují studie prokazující, že by činnost navrhovatelky vyvolávala zvýšenou zátěž okolí. Není také vysvětleno, proč některé další podnikatelsky využívané pozemky nejsou zařazeny v napadeném OOP. Příklad takové diskriminace je podle navrhovatelky areál stanice technické kontroly AUTO PETRA, spol. s r.o., na pozemcích p. č. st. 287, st. 288, st. 289 a st. 340 a p. č. 120/4 a 759), do kterého přijíždí velké množství vozidel a který sousedí se stavbami pro bydlení, ale přesto není zařazen mezi nemovité věci zatížené vyšším koeficientem zdanění, třebaže jsou tyto pozemky v katastru nemovitostí evidovány jako podnikatelské. Totéž platí pro areál Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

společnosti AUTA s.r.o. – provozovna Drásov na pozemcích p. č. st. 148 (včetně stavby č. p. 24) a p. č. 225/2, 225/7 a 223/30 s opravnou silničních vozidel a prodejnou čtyřkolek Motocentrum HV Bikeshop. Taktéž společnost Autoslužby Kout s.r.o. na pozemcích p. č. st. 65, st. 76 a st. 221 a p. č. 59/1, 59/2 a 59/3 provozuje autoservis, měření emisí, restauraci či bistro, ale ani její pozemky nejsou zatíženy vyšším místním koeficientem.

9. Navrhovatelka navrhla tyto důkazní prostředky: platební výměr na daň z nemovitých věcí, daňové přiznání, rozhodnutí o udělení licence pro výrobu elektřiny, snímky jejího areálu, výslech jejího zaměstnance P. K. (odpovídá za výrobu, ekologii, bezpečnost práce), výslech jednatele navrhovatelky Zdeňka Trnky.

Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně navrhla, aby byl návrh jako nedůvodný zamítnut. Do vyššího místního koeficientu zahrнула zejména plochy průmyslových a logistických objektů, s nimiž jsou spojeny zvýšená doprava a imisní zatížení. Odmítla, že by napadené OOP bylo diskriminační. Přijala je postupem podle § 172 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v rámci kterého navrhovatelka neuplatnila námitky proti návrhu napadeného OOP, a soud se proto nemůže zabývat otázkou přiměřenosti. Odpůrkyně byla připravena jednat o případných změnách návrhu, ale žádné námitky (ani ze strany jiných vlastníků) neobdržela, takže nebyl důvod jakkoliv revidovat seznam zahrnutých pozemků. V takové situaci navrhovatelka s odkazem na ustálenou judikaturu namítá, že navrhovatelka by z důvodu své pasivity neměla být se svým návrhem úspěšná.
11. Odpůrkyně má za to, že jednala jako řádný hospodář, neboť v souvislosti s novelou zákona o dani z nemovitých věcí využila možnost změnit místní koeficient pro výpočet daně, čímž získala nemalé finanční prostředky pro rozvoj obce. Uplatnění koeficientu 3,0 se nedotýká pouze navrhovatelky, ale dalších 70 pozemků a staveb ve vlastnictví minimálně 8 různých právnických a fyzických osob. Napadeným OOP bylo dotčeno 22 nemovitostí navrhovatelky, 16 nemovitostí Evžena Sosny, 11 nemovitostí OK AVIATION Group, a. s., či Aeroklubu Příbram z. s., 13 nemovitostí Aveo Engineering Group s.r.o. atd.
12. K příkladům uvedeným navrhovatelkou odpůrkyně konstatovala, že buď nemohla výše uvedené pozemky zařadit do napadeného OOP z důvodu jejich evidence v katastru nemovitostí (§ 1a odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí), nebo nebylo prokázáno, že by na nich v době vydání napadeného OOP probíhala podnikatelská činnost. Vynechání některých pozemků proto nebylo její libovůlí. Konkrétně
- a) společnost COLOR CARS DRÁSOV, s. r. o., má na pozemku p. č. 223/24 jen šterkem zpevněnou plochu, nikoliv asfaltovou; veškeré pozemky tohoto provozovatele zařazené v katastru nemovitostí jako podnikatelské byly do napadeného OOP zařazeny, zbylé pak mají statut zemědělských pozemků a napadené OOP se jich dotknout nemohlo;
 - b) společnost Auto Mužík s. r. o. již nákladní silniční dopravu neprovozuje a na pozemcích se nenachází nezapsaná stavba, nýbrž kontejner; podnikatelská činnost zde neprobíhá;
 - c) truhlář Libor Jandera provozuje své podnikání ve stodole, která není zařazena v územním plánu do podnikatelských ploch, jeho podnikání nepřináší zvýšené

požadavky na veřejné služby a ani není původcem imisí – montuje totiž kuchyňské linky v domech a bytech zákazníků;

- d) společnost AL Pergoly s. r. o. měla v době vydání napadeného OOP vydáno pouze stavební povolení a podnikatelskou činnost ještě neprovozovala.
13. Odpůrkyně nesouhlasí s tím, že by kritériím v odůvodnění napadeného OOP pozemky navrhovatelky neodpovídaly. Odpůrkyně není schopna posoudit, zda se navrhovatelce v posledních letech podnikatelsky daří, v každém případě ale v roce 2024 do jejího objektu vjížděly nákladní automobily několikrát denně. Situace na trhu se může měnit, a nelze tedy tvrdit, že absentuje předpoklad zvyšování výroby. I po tvrzeném zrušení pilnice, k němuž došlo až v roce 2024, zůstaly na místě hromady pilin (viditelné na *Google Maps*), které roznáší vítr. Hluková zátěž z výroby po uváděném přesunu v roce 2024 rovněž přetrvává, pouze se hluk šíří jiným směrem po vodní hladině. Areál navrhovatelky přitom není na kraji obce, ale v jejím středu. Nachází se v něm mj. sušičky dřeva a voda z nich zatěžuje čističku odpadních vod.
14. Navrhovatelkou zmíněný areál AUTA s.r.o. – provozovna Drásov je podle odpůrkyně prodejnou, nikoliv výrobním areálem, ani v něm není dílna. Areál společnosti AUTO PETRA, spol. s r. o., pak má vlastní parkoviště a nekomplikuje provoz. Nákladní vozidla do něj nejezdí a není ani součástí ploch výroby či dopravní infrastruktury podle územního plánu.
15. Odpůrkyně uzavřela, že při zvýšení místního koeficientu vycházela z územního plánu obce ve znění změny č. 3 a zvýšeným místním koeficientem postihla jen plochy spojené s výstavbou a provozem zejména průmyslových a logistických objektů. Současně respektovala § 1a odst. 4 a § 12 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí, v důsledku čehož nemohla tento zvýšený koeficient uplatnit na veškeré nemovitosti, které navrhovatelka označuje. Konstatuje, že obec je protnuta silnicí I. třídy I/18 s hustým provozem a současně se v ní nachází řada podnikatelských aktivit, které vyvolávají zvýšené náklady na údržbu komunikací a inženýrských sítí (např. v roce 2023 byla zřízena kanalizační přípojka v areálu navrhovatelky) a na zajištění bezpečnosti silničního provozu a ochrany životního prostředí. Obec se snaží životní prostředí v obci zlepšit např. výstavbou cyklostezky a volnočasového areálu či zakoupením místní hospody za účelem pořádání kulturních akcí, k čemuž jí mají sloužit právě navíc získané prostředky.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

16. Osoba zúčastněná na řízení vyjádřila podporu návrhu. Uvedla, že vlastní pozemky p. č. 502/3, 502/16, 502/20 a další, na které zvýšený místní koeficient dopadl, zatímco např. na sousední pozemky p. č. st. 131, st. 134 a p. č. 354/8, 446/1, 452/4 či 461/16 nikoliv. I osoba zúčastněná na řízení se proto cítí být napadeným OOP diskriminována. V souladu se zásadou přiměřenosti měla odpůrkyně nejprve vyzvat vlastníky pozemků k podání návrhů na změnu jejich druhu v katastru, a zajistit tak soulad s faktickým stavem. Teprve poté mohla přistoupit ke zvýšení koeficientu. Odpůrkyně v napadeném OOP uvádí, že se připravuje na vyšší náklady, ty však nastanou teprve v budoucnu, takže nejde o bezprostředně naléhavý zásah. V příloze osoba zúčastněná na řízení doložila seznam celkem 151 pozemků v k. ú. Drásov u Příbramě, které považuje za podnikatelské.
17. V dalším podání osoba zúčastněná na řízení poukázala na to, že i samotná odpůrkyně v odůvodnění napadeného OOP dala najevo, že si je vědoma důsledku v podobě

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nespravedlivého daňového zatížení v případě respektování § 1a odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí. Odlišné zdanění jen na základě formálního stavu zápisu v katastru nemovitostí bez ohledu na reálný účel využití pozemku ale podle osoby zúčastněné na řízení nelze akceptovat. Je totiž v rozporu s principem právní jistoty garantovaným v čl. 1 odst. 1 Ústavy a zjevně by vedlo k narušení legitimního očekávání vlastníků, že daňová zátěž bude rozložena spravedlivě a předvídatelně. Odpůrkyně přitom mohla zvolit méně invazivní a spravedlivý postup, který by byl souladný se zákonem a zároveň vyloučil diskriminaci. Vzhledem k tomu, že z vyjádření odpůrkyně nelyne, že by zvýšení místního koeficientu bylo urgentní potřebou, měla odpůrkyně nejdříve sjednat soulad mezi právním a faktickým stavem pozemků, a teprve poté přikročit ke stanovení místního koeficientu.

18. Podle osoby zúčastněné na řízení nemůže napadené OOP legitimizovat ani neuplatnění námitek proti jeho návrhu. I v takové situaci musí soud podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59, zohlednit porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy. Takovou okolností musí podle osoby zúčastněné na řízení být i porušení principu rovného zacházení. Navíc je nutno přihlídnout k legitimnímu očekávání, jež odpůrkyně vyvolala konstatováním v odůvodnění napadeného OOP, že se bude zasazovat u podnikatelských pozemků o uvedení právního a faktického stavu do souladu. Toto prohlášení mohlo dotčené vlastníky odradit od podávání námitek, neboť očekávali, že obec postupně zjedná nápravu.

Replika navrhovatelky

19. V replice navrhovatelka odmítla, že by snad měla být z pozice adresáta napadeného OOP jakýmsi arbitrem či poradcem obce a že by pro absenci námitek měla být činěna zodpovědnou za nesprávnost aktu vydaného odpůrkyní. Odpůrkyní odkazovaná judikatura se týká tvorby územního plánu, proti níž ale navrhovatelka nebrojí a jež se řídí naprosto odlišnými procesními pravidly. Navrhovatelka upozorňuje, že vydání napadeného OOP v obci nepředcházela jakákoliv veřejná diskuse, odpůrkyně o důvodech svého rozhodnutí s adresáty normy nekomunikovala. Navrhovatelka následně se starostou i zastupiteli vedla na toto téma debatu, starosta byl několikrát i v jejím areálu, kde mu bylo vše vysvětleno, ale vše skončilo kategorickým odmítnutím argumentů navrhovatelky, takže jí nezbylo než se obrátit na soud.
20. Odpůrkyně nemá pravdu ani v tom, že by sušárny dřeva zatěžovaly obecní čističku odpadních vod. Ty totiž vůbec nejsou na kanalizaci napojeny, čistá voda ze dřeva se odpařuje výparníky a jen její nepatrná část se zasakuje do půdy. Ani šíření hluku odrazem od hladiny není relevantním argumentem, protože navrhovatelka jednak ukončila provoz hlučných provozů a jednak na vodní plochu ze všech stran navazuje pouze zemědělská půda. V sousedství areálu navrhovatelky se ani nenacházejí žádné rodinné domy. Se zastavěným územím sousedí jen administrativní budova navrhovatelky a bývalá, již neprovozovaná pilnice, přičemž toto zastavěné území je tvořeno areálem stanice technické kontroly společnosti AUTO PETRA, spol. s r. o., a až za ním jsou rodinné domy, s nimiž současně sousedí autoservis nákladních a osobních vozidel společnosti AUTO-RDS s.r.o. V dolní části areálu za terénní vlnou, kam byla přemístěna prakticky celá výroba, se v sousedství nacházejí jen pole. S ohledem na ukončení provozu pilnice již do areálu není dovážena kulatina ani odvážen dřevní odpad, který by se drtil, takže došlo k velkému poklesu obsluhy kamionovou dopravou. Nadto s ohledem na nedostatek dřevní hmoty navrhovatelka postupně výrobu v areálu utlumuje, což starosta i někteří zastupitelé obce v době vydání

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

napadeného OOP věděli. Důvody pro vydání napadeného OOP se tudíž na areál navrhovatelky nevztahují, a nadto jsou obecné, takže nevysvětlují selektivní zařazení pozemků navrhovatelky do napadeného OOP oproti jiným pozemkům, jež jsou na území obce také podnikatelsky využívány.

21. Podle navrhovatelky není relevantní ani argumentace, že zemědělské pozemky nelze zatížit místním koeficientem 3,0. Navrhovatelka totiž projev libovůle a diskriminačního jednání odpůrkyně spatřuje v tom, že odpůrkyně dlouhodobě trpí tento nezákonný stav (podnikání na zemědělských pozemcích) a napadeným OOP z něj plynoucí nerovné daňové zacházení dále prohlubuje, aniž by něco pro nápravu tohoto stavu činila, např. ve spolupráci s daňovými orgány, stavebním úřadem či katastrálním úřadem. Jestliže odpůrkyně potřebuje finanční prostředky pro zlepšení prostředí v obci, nečiní nic pro to, aby je získala v návaznosti na uvedení evidence v katastru nemovitostí do souladu s faktickým stavem využívání pozemků, což by vedlo k více než desetinásobnému navýšení daně z nemovitých věcí. Je naopak diskriminační zvyšovat daňové zatížení pouze těch, kteří již řadu let odvádějí daň z nemovitých věcí ve správné výši. Navrhovatelka též souhlasí se seznamem nemovitostí chybně nezařazených do napadeného OOP, který předložila osoba zúčastněná na řízení.

Ústní jednání u soudu

22. Při jednání soud provedl jako důkaz výpis z katastru nemovitostí k pozemkům navrhovatelky, informace o pozemcích z aplikace Nahlížení do katastru nemovitostí k pozemkům, s nimiž se navrhovatelka srovnává, textovou část územního plánu odpůrkyně ve znění změny č. 3 a dále snímky některých nemovitostí, s nimiž se navrhovatelka srovnává, z ortofotomapy katastru nemovitostí, popř. z aplikace Panorama služby *Google Maps*.
23. V průběhu jednání navrhovatelka setrvala na své argumentaci. Zvýšení místního koeficientu navýšilo daňovou povinnost navrhovatelky zhruba o 850 000 Kč. To by navrhovatelka byla ochotna akceptovat, avšak ne v situaci, kdy v obci působí řada jiných podnikatelských subjektů, v jejichž areálech jsou např. také zpevněné plochy, ale jen proto, že neuvedly evidenci svých pozemků v katastru nemovitostí do souladu se skutečným stavem, odvádí z těchto pozemků cca 100krát, resp. po navýšení místního koeficientu 300krát, nižší daň a obec s tím nic nedělá. Pokud toto odpůrkyně zamýšlela, pak by to měla řádně vysvětlit v odůvodnění napadeného OOP, což se nestalo. Nadto odpůrkyně je relativně malou obcí a její starosta dobře ví, co se na jejím území děje. Odpůrkyně tak měla zohlednit i to, že navrhovatelka výrobu utlumila a přenesla do dolní části svého areálu. V celé horní části areálu už žádná výrobní činnost neprobíhá, přesto ale odpůrkyně vyšším místním koeficientem zatížila její areál jako celek. Navrhovatelce by ani nemělo být kladeno k tíži, že nepodala námitky, protože navrhovatelka předpokládala, že obec, která má velmi dobrý přehled o situaci na svém území, vymezí pozemky podléhající zvýšenému místnímu koeficientu správně. Navrhovatelka též odmítla, že by negativní vliv na zatížení životního prostředí v obci měly a potřebu investovat do zkapacitnění dopravní a technické infrastruktury (voda, elektřina) generovaly jen výrobní areály (nadto vlivy různých typů výrob se mohou velmi lišit, někdy mohou být i zcela zanedbatelné). Významný vliv mají bezpochyby i ty provozy, na které ve svém návrhu upozornila (např. stanice technice kontroly a měření emisí, k nimž každodenně přijíždí mnoho vozidel), ale jež nejsou napadeným OOP podrobeny vyššímu zdanění. Argumentace odpůrkyně tudíž není vyvážená a není přiléhavá. Navrhovatelka se napadeným OOP cítí být svévolně trestána a

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

diskriminována za to, že investovala prostředky do toho, aby si dala evidenci svých nemovitostí do pořádku.

24. Odpůrkyně naopak zdůrazňovala, že v situaci nepodání námitek nemohla zkoumat každý detail v území. Soud by přitom neměl být tím prvním, kdo by mohl řešit v první linii lokální otázky, neboť soud nemůže mít na rozdíl od odpůrkyně adekvátní místní povědomí. Obci by měl být zachován prostor pro úvahu, jaké vlivy již považuje za dostatečně zatěžující, obzvláště pokud proti vymezení zatížených pozemků nikdo nebrojil. Vybírání zatížených pozemků odpůrkyní probíhalo ve dvou rovinách. V první rovině odpůrkyně reflektovala zařazení pozemků podle územního plánu, ve druhé pak to, jak ovlivňují své okolí. Odpůrkyně je dobře obeznámena s místní situací a je si vědoma toho, jak který areál zatěžuje své okolí. Odpůrkyně se neomezovala na jednotlivé negativní vlivy, ale brala v úvahu celkový souhrn těchto negativních vlivů zmíněných v odůvodnění napadeného OOP na okolí a až na základě něj se rozhodovala, zda ten který subjekt zvýšeným místním koeficientem zatíží. Mířila přitom především na velké „fabriky“ a velké celky, jejím cílem nebylo zatížit drobné živnostníky. Nejde přitom o právní formu podnikání, ale o celkovou hodnotu emisí s takovým podnikáním související. Hodnotila přitom vždy celý areál jako jeden celek. Významným kritériem bylo zejména to, zda na pozemku probíhá nějaká výroba. I na pozemcích v sousedství letiště, jež jsou do napadeného OOP zařazeny, probíhá výroba, konkrétně světél do automobilů či servis letadel. Pokud navrhovatelka měla za to, že mělo být rozlišováno mezi jednotlivými pozemky jejího areálu, nebo snad považovala na rozdíl od odpůrkyně negativní vlivy např. stanice technické kontroly za srovnatelně závažné, měla podat námítky a o tomto detailnějším rozlišení by pak mohla proběhnout diskuse a dočkala by se i podrobnějšího odůvodnění napadeného OOP. Takto však nepostupovala. Odpůrkyně též trvala na tom, že je nemožné dosáhnout naprostého souladu stavu evidovaného v katastru nemovitostí s faktickým využitím pozemků. Kdyby dosažení takového souladu bylo podmínkou platnosti napadeného OOP, pak by žádná obec nikdy nemohla touto cestou místní koeficient stanovit. K jednotlivým srovnávaným pozemkům pak odpůrkyně mj. k dotazu soudu uvedla, že pokud je jí známo, společnost COLOR CARS DRÁSOV, s.r.o., již dává evidenci svých pozemků do pořádku. Ty pozemky, kde to bylo možné, odpůrkyně zahrnuje mezi vybrané pozemky uvedené v napadeném OOP, protože v areálu této společnosti je prováděna i výroba autodílů (příček do aut). Odpůrkyně však trvá na tom, že nebyla oprávněna do napadeného OOP zahrnout ty pozemky, u nichž zákon o dani z nemovitých věcí nedovoluje zavést místní koeficient 3,0.
25. Osoba zúčastněná na řízení podpořila navrhovatelku s tím, že se cítí též diskriminována vůči své konkurenci jen proto, že dala katastrální evidenci svých pozemků do souladu s jejich skutečným využitím, zatímco konkurence nikoliv. Podle ní nemůže být ani podstatné, zda někdo podniká na živnostenský list, nebo si založí za tím účelem společnost. Stejně tak nelze vycházet z toho, že by své okolí negativně zatěžovaly jen výrobní podniky, např. stanice technické kontroly či stanice měření emisí své okolí silně zatěžují zvýšenou silniční dopravou, takže dochází k poškozování pozemních komunikací v obci.

Podstatný obsah spisového materiálu

26. Dne 22. 4. 2024 odpůrkyně veřejnou vyhláškou informovala o konání veřejného zasedání zastupitelstva dne 29. 4. 2024, na jehož program zařadila projednání návrhu napadeného OOP.

27. Dne 29. 4. 2024 zastupitelstvo odpůrkyně schválilo návrh napadeného OOP, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí ve výši 3,0, a to pro pozemky a stavby podle § 12e odst. 1 a 3 zákona o dani z nemovitých věcí v k. ú. Drásov u Příbramě, obec Drásov.
28. Dne 30. 4. 2024 odpůrkyně zveřejnila na úřední desce návrh napadeného OOP, ve kterém byly pozemky navrhovatelky zahrnuty mezi pozemky zatížené zvýšeným místním koeficientem 3,0. Součástí návrhu bylo poučení, že vlastníci dotčených nemovitostí mohou ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení návrhu napadeného OOP, kterým je 15. den po vyvěšení na úřední desce, podat námitky. K opožděným námitkám nebude přihlíženo.
29. Proti návrhu napadeného OOP nebyly podány žádné námitky ani připomínky. Následně dne 19. 6. 2024 zastupitelstvo odpůrkyně jednomyslně schválilo vydání napadeného OOP.
30. Dne 25. 6. 2024 odpůrkyně vyvěsila na své úřední desce napadené OOP datované dnem 24. 6. 2024 a sňala je dne 11. 7. 2024. Ve výrokové části (poznámka soudu: přijaté znění napadeného OOP je ve výrokové části a mimo pasáže popisující proces přijetí i v odůvodnění zcela totožné s vyvěšeným návrhem napadeného OOP) uvedla, že místní koeficient pro vymezené nemovité věci podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí se stanoví ve výši 3,0 pro dále uvedené pozemky vymezené dle § 12e odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí a zdanitelné stavby umístěné na těchto pozemcích ve smyslu § 12e odst. 3 zákona o dani z nemovitých věcí. V seznamu celkem 92 takto vymezených pozemků (včetně případných staveb na nich) v k. ú. Drásov u Příbramě obce Drásov jsou uvedeny i nemovitosti vlastněné navrhovatelkou.
31. V odůvodnění napadeného OOP odpůrkyně uvedla, že se rozhodla využít možnosti dané novelou zákona o dani z nemovitých věcí zákonem č. 349/2023 Sb. a změnit místní koeficient pro výpočet daně. Vybrané nemovitosti byly vyhodnoceny jako soubor, který je dle územního plánu ve znění změny č. 3 převážně na plochách „VD – výroba a skladování, drobná řemeslná výroba“, „VL – výroba a skladování, lehký průmysl“ a „DL – plochy dopravní infrastruktury, letecká“, u kterých se předpokládá využití pro podnikání. S ohledem na § 1a zákona o dani z nemovitých věcí je pro účely daně ovšem rozhodný druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí bez ohledu na skutečný stav. Řada pozemků v daných plochách je v katastru evidována jako zemědělský pozemek nebo travní plocha. Podle § 12 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí tyto pozemky nemohou být zatíženy koeficientem 3. Proto jsou z napadeného OOP vyňaty s tím, že se odpůrkyně zasadí o uvedení právního a faktického stavu do souladu tak, aby i tyto podnikatelské pozemky mohly být zdaněny vyšším koeficientem.
32. Odpůrkyně v odůvodnění dále konstatovala, že vybrané pozemky jsou spojeny s provozem podnikatelských objektů, zejména průmyslových a logistických, které přinášejí zvýšené náklady na zajištění veřejných služeb – údržbu komunikací, inženýrských sítí, bezpečnost silničního provozu a ochranu životního prostředí. Zvyšují osobní, a zvláště nákladní dopravu, což vede k vyšším nákladům na zkapacitnění, opravy a údržbu obecních komunikací nebo veřejného osvětlení. Vzniká zvýšená potřeba údržby inženýrských sítí (vodovod, kanalizace, včetně zatížení obecní čistírny odpadních vod, plynovod, elektrická síť) a kompenzace v oblasti ochrany životního prostředí např. výsadbou stromů a keřů pro snížení prašnosti, revitalizací vodních ploch a protihlukovými opatřeními, zvláště u provozu letiště. Nelze opomenout ani snížení pohody bydlení, které je nutné kompenzovat výstavbou obecně prospěšných zařízení. Odpůrkyně se proto rozhodla pro Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

zvýšení daně z nemovitých věcí, přičemž vybrané peníze bude investovat do obecně prospěšných zařízení, které by kompenzovaly diskomfort obyvatel obce.

Posouzení návrhu

33. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 10. 7. 2024 a návrh byl podán dne 1. 7. 2025) osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Soud proto návrh věcně projednal v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 4 s. ř. s.). Soud neshledal návrh důvodným.
34. Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí *může obec stanovit místní koeficient ve výši od 0,5 do 5,0, a to s přesností nejvýše na jedno desetinné místo, opatřením obecné povahy vydaným zastupitelstvem obce v případě místního koeficientu pro vymezené nemovité věci.*
35. Podle § 12 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí *lze ale místní koeficient pro jednotlivou skupinu zavést pouze ve výši od 0,5 do 1,5, jde-li o skupinu vybraných zemědělských pozemků, trvalých travních porostů nebo nevyužitelných ostatních ploch.*
36. Podle § 1a odst. 4 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí *se pro účely daně z nemovitých věcí druhem pozemku rozumí druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí bez ohledu na to, zda odpovídá skutečnému stavu.*
37. Předmětem sporu je stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí, kterým odpůrkyně prostřednictvím napadeného OOP zatížila vymezené nemovité věci na svém území.
38. Soudní přezkum opatření obecné povahy lze popsat pětibodovým algoritmem, který byl vymezen judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho přiměřenosti (proporcionality). Algoritmus přezkumu napadeného OOP je pro soud dobrovolný (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, publikované pod č. 4562/2024 Sb. NSS), zdejší soud podle něho ve své rozhodovací praxi postupuje z důvodu lepší přehlednosti odůvodnění rozsudku.
39. V projednávaném případě navrhovatelka vznesla dva návrhové body, první bod se týká zákazu diskriminace, tedy v zásadě (blíže viz odst. 43-44) souladu napadeného OOP s hmotným právem (4. krok algoritmu), a ve druhém bodu rozporuje přiměřenost a rozumnost zásahu do svých práv (5. krok algoritmu).
40. K procesní obraně odpůrkyně, že navrhovatelka v procesu pořizování napadeného OOP neuplatnila námitky proti jeho návrhu postupem podle § 172 odst. 5 správního řádu, soud připomíná, že podle závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, navrhovateli v případě nepodání námitek proti návrhu napadeného OOP sice neschází aktivní legitimace k podání

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

návrhu na soudní přezkum, nicméně pasivita v procesu pořizování napadeného OOP má za následek podstatné zúžení rozsahu námitek, které lze vznést v řízení před soudem. Výjimku představují pouze situace, kdy navrhovatel nepodal námitky proti návrhu opatření obecné povahy vinou nesprávného procesního postupu pořizovatele napadeného OOP (srov. *a contrario* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, viz též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS), což ale navrhovatelka netvrdí.

41. Soud tedy v případě čtvrtého kroku algoritmu (soulad napadeného OOP s hmotným právem) může přihlídnout pouze k těm nejzávažnějším pochybením, která mají za následek porušení kogentní právní úpravy a veřejného zájmu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, nebo ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185).
42. V případě pátého kroku se pak soud z povahy věci vůbec nemůže zabývat přiměřeností dopadů napadeného OOP do práv navrhovatelky, neboť by „v první linii“ nahrazoval činnost obce při vydání napadeného OOP. Platí tedy analogicky závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, č. 2008/2010 Sb. NSS, že „[n]ámitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006“ (srov. odst. 12 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Tyto závěry se neomezují jen na přezkum územních plánů, jak namítala navrhovatelka, ale týkají se jakéhokoliv opatření obecné povahy, v procesu jehož přijímání existoval prostor pro uplatnění námitek ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu či zvláštních právních předpisů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2024, č. j. 7 As 1/2024-45).
43. Navrhovatelka tedy v zásadě může namítat diskriminační charakter napadeného OOP, třebaže proti jeho návrhu nepodala žádné námitky a v procesu jeho přijímání byla zcela pasivní, neboť zákaz diskriminace patří mezi základní hodnoty našeho ústavního pořádku (srov. čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod). Rozsah soudního přezkumu v kontextu takové námitky však není neomezený. Jak popsal Ústavní soud v bodě 34 nálezu ze dne 21. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10: „*Test přímé diskriminace se skládá z následujících kroků, které lze vyjádřit formou otázek: (1) jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?; (2) je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?; (3) je odlišné zacházení stěžovateli k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; (4) je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. (a) sleduje legitimní zájem a (b) je přiměřené? [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/04 ze dne 16. 10. 2007 (N 160/47 SbNU 111; 341/2007 Sb.), bod 29; nálezy sp. zn. II. ÚS 1609/08 ze dne 30. 4. 2009 (N 105/53 SbNU 313); nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/07 ze dne 1. 12. 2009 (N 249/55 SbNU 397; 10/2010 Sb.); rozsudek velkého senátu ESLP ve věci D. H. proti České republice ze dne 13. 11. 2007 č. 57325/00, § 175; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Carson proti Spojenému království ze dne 16. 3. 2010 č. 42184/05, § 61; Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 101; či Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1214). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k zákazu diskriminace Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.*

pak rovněž plyne, že ospravedlnitelnost odlišného zacházení se odvíjí i od důvodu tohoto odlišného zacházení. Pro odlišné zacházení z důvodu rasy či etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, národnosti či původu dítěte je tak třeba předložit velmi pádné ospravedlnění [srov. např. rozsudek ve věci Ponomaryov a další proti Bulharsku ze dne 21. 6. 2011 č. 5335/05 (národnost); shora citovaný rozsudek velkého senátu ve věci D. H. proti České republice, § 176 (rasa); či rozsudek ve věci Ünal Tekeli proti Turecku ze dne 16. 11. 2004 č. 29865/96, § 53 (pohlaví)], zatímco u ostatních důvodů odlišného zacházení je přezkum ze strany Evropského soudu pro lidská práva méně intenzivní. Lze tak rozlišit i pátý krok testu přímé diskriminace, v němž hraje roli míra ‚podezřelosti‘ důvodu pro odlišné zacházení, od které se posléze odvíjí intenzita přezkumu ze strany soudu.“

44. Součástí testu diskriminace tedy je ve čtvrtém kroku pod písm. b) test proporcionality (v případě podezřelých důvodů odlišného zacházení), jenž se v případě ostatních důvodů odlišného zacházení modifikuje (rozvolňuje) na tzv. test racionality. To má za následek skutečnost, že pokud je zjištěno odlišné zacházení kladným zodpovězením otázek v prvním až třetím kroku testu diskriminace a odpůrkyně toto odlišné zacházení ospravedlňuje důvodem, který lze obecně vzato uznat jako legitimní, soud se již nemůže v situaci, kdy navrhovatelka neuplatnila proti návrhu napadeného OOP námitky, zabývat přiměřeností ani racionalitou upřednostnění tohoto legitimního důvodu před dotčenými právy navrhovatelky. Z důvodu procesní pasivity navrhovatelky nezbyvá soudu než považovat takové dotčení bez dalšího přiměřeným a v dané části návrh nedůvodným.
45. Nadto i při posouzení předchozích kroků testu diskriminace je třeba mít na paměti, že v situaci, kdy obec nebyla řádnou procesní cestou včas upozorněna na okolnosti, v nichž navrhovatelka spatřuje diskriminační zacházení, lze zohlednit pouze takové skutečnosti, jež musely být každému zřejmé na první pohled, tj. jež nebylo možné přehlédnout. Naopak na okolnosti, jež jsou zjistitelné teprve při podrobnějším zkoumání nebo jež jsou v určité míře nejisté, musí být odpůrkyně upozorněna řádně uplatněnými námitkami, aby bylo možné od ní spravedlivě očekávat, že i takové okolnosti při úvaze o obsahu napadeného OOP vezme v potaz.
46. Do hry samozřejmě vstupuje i to, že právo obce stanovit místní koeficient pro výpočet daně z nemovité věci buď obecně závaznou vyhláškou pro dané území nebo skupinu nemovitých věcí, nebo opatřením obecné povahy pro vymezené nemovité věci postupem podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí je projevem práva na samosprávu, jež je zaručeno čl. 100 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“). Jakkoliv daň spravuje Finanční správa České republiky, je příjemcem této daně výlučně obec, na jejímž území se nemovitá věc nachází [viz § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů]. Svým způsobem se tedy jedná o obecní daň, byť její zákonný základ požadovaný čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod včetně základní sazby stanovuje celostátní zákonodárce a teprve v jeho mezích umožňuje obcím zohlednit místní potřeby a podmínky právě stanovením místního koeficientu, kterým lze zvýšit nebo snížit standardní daňové zatížení.
47. Určování míry zdanění (nejen) nemovitých věcí je pak věcí bytostně politickou, ve které se střetávají rozličné názory a koncepce zastávané členy Parlamentu České republiky a obecních zastupitelstev na základě výsledků demokratických voleb. Soudní moci zde náleží

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

značná zdrženlivost a jejím úkolem není autoritativně určovat, která daňová koncepce je správná, nýbrž pouze chránit daňové subjekty před závažnými excesy představovanými zpravidla rdousící výší zdanění či diskriminací. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy vymezujícího místní koeficient daně z nemovitých věcí nebo při úvaze o případném neaplikování obecně závazné vyhlášky soudem postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy se proto uplatní závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, že *„[p]osuzování protiústavnosti daní z hlediska tří základních funkcí daní a daňového systému, a to funkce alokační, distribuční a stabilizační (...), náleží do kompetence demokraticky zvoleného zákonodárce. Pokud by k němu Ústavní soud přistoupil, vstupoval by do pole jednotlivých politik, jejichž racionalitu nelze z hlediska ústavnosti dost dobře hodnotit. Efektivitu daní Ústavní soud rovněž zpravidla nepřezkoumává s výhradou těch případů, kdy by neefektivita určité daně založila zřejmou nerovnost v daňovém zatížení jednotlivých tuzemců. Ústavnímu soudu přísluší jen přezkoumávat, zda daná daňová opatření nezasahují do ústavně garantovaného majetkového substrátu vlastníka, resp. zda je nelze považovat za bezdůvodně se přičítící principu rovnosti, tj. za svévolná.“* Jde tedy o obdobný, ne-li dokonce ještě volnější přístup, jako při uplatnění zásady zdrženlivosti při soudním přezkumu opatření obecné povahy ve věci územního plánování (k územnímu plánování a zásadě zdrženlivosti viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Z povahy věci by tedy při posouzení přiměřenosti zvolené regulace měl být o to spíše upřednostňován test racionality, tj. soudní přezkum by se měl omezit jen na korekci zjevných extrémů.

48. Lze též připomenout, že Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 7. 2023, Pl. ÚS 24/23, právě ve vztahu k místním koeficientům daně z nemovitých věcí (tehdy ovšem vyhlášených formou obecně závazné vyhlášky obce) vysvětlil účel individualizace daňového zatížení nemovitostí. Podle něj je dle okolností dokonce přípustné zvýšené zdanění třeba i jednoho průmyslového areálu, pokud se nápadně odlišuje od ostatních nemovitých věcí a představuje pro území obce zvýšenou zátěž z důvodu znečišťování životního prostředí, vyvolané dopravní zátěže apod. Smyslem je zpravidla zvýšení daně tak, aby daňovou zátěž nesli pouze vlastníci daného typu nemovitostí způsobujících negativní externality, nikoliv všichni občané. Rozdílné zacházení však musí být vždy odůvodněno objektivními a racionálními důvody, nemůže se jednat o úplnou libovůli. Obec totiž v rámci své samostatné působnosti nesmí nepřipustným způsobem znevýhodňovat některé podnikatelské subjekty na úkor jiných, pokud pro to neexistuje legitimní důvod.
49. V obecné rovině pak k otázce rovnosti daňového zatížení Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, uvedl, že rovnoměrnost daňového zatížení neznamená shodnost daňové zátěže pro všechny, ale pouze naplnění postulátu, že s odlišnými je třeba zacházet odlišně a se stejnými stejně, přičemž míře odlišnosti subjektů či situací musí odpovídat právě míra odlišnosti právní regulace. Pokud se zákonodárce (v našem případě obecní zastupitelstvo) rozhodne někoho zvýhodnit či znevýhodnit, musí tento postup rozumně odůvodnit.
50. V projednávaném případě odpůrkyně konkrétně deklarovala rozhodnutí větší měrou zdanit nemovité věci v plochách určených územním plánem obce převážně pro funkční využití „VD – výroba a skladování, drobná řemeslná výroba“, „VL – výroba a skladování, lehký průmysl“ a „DL – plochy dopravní infrastruktury, letecká“, u kterých se předpokládá využití pro podnikání. Zároveň ale vysvětlila, že musela respektovat § 1a odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí, který jí ve svém důsledku znemožňuje zvoleným koeficientem zatížit ty Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

z uvedených kategorií pozemků, jež jsou v katastru nemovitostí vedeny jako zemědělská půda či trvalý travní porost. Nosnou myšlenkou napadeného OOP je přitom vyšší zdanění těch pozemků a staveb, jejichž provoz představuje pro obec zvýšenou zátěž v podobě vyšších imisí či jiných negativních externalit.

51. Tato nosná myšlenka rozlišení mezi daňovými subjekty – vlastníky nemovitých věcí je plně legitimní a při její realizaci odpůrkyně koná bezpečně v mezích svého politického uvážení. Nelze přitom akceptovat dílčí námitku navrhovatelky, že odůvodnění napadeného OOP je příliš obecné. Nikdo proti návrhu napadeného OOP neuplatnil námitky, a proto odpůrkyně neměla co podrobně vypořádávat. V takovém případě je obecné odůvodnění postačující (srov. odst. 19 a 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). „Zbyla“ totiž pouze povinnost odpůrkyně vysvětlit smysl uplatnění zvýšeného místního koeficientu daně z nemovitých věcí, což učinila srozumitelným sdělením, že zvolené nemovité věci (zpravidla) přinášejí zvýšené imise a/nebo vyšší nároky na veřejnou infrastrukturu, pročež se je rozhodla podrobit vyššímu zdanění. To odpovídá filozofii, že daň z nemovitých věcí je příspěvkem vlastníků pozemků a staveb na provoz veřejné infrastruktury, kterou potřebují k využívání svého vlastnického práva, stejně jako tomu, že náklady vyvolané znečištěním by měl nést znečišťovatel. Takový důvod odlišného zacházení soud považuje za zcela legitimní, který je způsobilý je ospravedlnit. V případě lehkého průmyslu, kam lze zařadit i výrobu palet, jíž se na svých pozemcích zabývá navrhovatelka, je přitom akceptovatelné paušálně předpokládat, že klade vyšší zátěž na infrastrukturu. I kdyby tedy byl naplněn test diskriminace v krocích 1) až 3), v situaci, kdy navrhovatelka nepodala námitky, soud konstatuje, že odpůrkyní uváděný důvod odlišného zacházení oproti vlastníků pozemků, jejichž využívání není spojeno se zvýšeným zatížením veřejné infrastruktury a negativním dotčením životního prostředí (resp. u něž se obecně vzato nepředpokládá), je legitimní a nemůže být v této procesní situaci považován za nepřiměřený (iracionální).
52. Nebyly-li vzneseny z její strany námitky, navrhovatelka ani nemůže s úspěchem poprvé až před soudem uvádět specifické okolnosti týkající se jejího areálu, na základě kterých dovozuje, že (nyní už) její areál významně své okolí nezatěžuje. Postačí konstatovat, že obecně tomu tak bývá, přičemž předpoklad, že tomu tak bude i v následujících obdobích (zejména když sama navrhovatelka nepřímou přiznává, že do změn v její činnosti provedených v roce 2024 skutečně své okolí zatěžovala vyšší měrou), není nikterak neakceptovatelný. Odpůrkyně nebyla povinna v tomto směru vést nějaké detailní zjišťování či zpracovávat hlukové či jiné studie, *nota bene* jestliže navrhovatelka výše uvedený předpoklad aktivně nezpochybňovala. Své konkrétní argumenty měla navrhovatelka včas uplatnit u odpůrkyně, nikoliv až u soudu.
53. Nadto soud obecně podotýká, že úvaha o vyšším zdanění se neodehrává v časovém úseku roku přijetí napadeného OOP, nýbrž se hodnotí dlouhodobý stav. Zpravidla je změna přijímána s časovým horizontem několika let a při zohlednění nároků, jež na infrastrukturu obce měly průmyslové areály v minulých letech a jež se za uplynulá léta mohly též nakumulovat v podobě tzv. vnitřního dluhu na údržbě veřejné infrastruktury – dříve odkládané, ale postupem času již neodkladné a neúnosné potřeby realizovat nákladné opravy či rekonstrukce infrastruktury, jež by bez zvýšeného daňového výnosu představovaly dluhové zatížení obce na mnoho let dopředu. Odpůrkyně tak nepochybně mohla i v roce 2024 brát v úvahu, že areál navrhovatelky byl v předchozím roce připojen na kanalizaci, stejně jako fakt, že v předchozích letech (a ještě v roce 2024) v areálu zpracovávala kulatinu, Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

což přinášelo intenzivnější hlukové a jiné imisní zatížení širokého okolí areálu. Odpůrkyně není povinna znát podnikatelské plány navrhovatelky a může počítat i s možností, že navrhovatelka zintenzivní či změni využívání areálu, a to třeba i k horšímu. Z uvedeného důvodu proto také soud neprovedl navrhovatelkou navržené dokazování týkající se podrobností fungování jejího areálu (výslech svědka, účastnický výslech jednatele, fotografie areálu, licence na výrobu elektřiny).

54. Dotčení navrhovatelky pak je patrné již ze samotného napadeného OOP, proto soud neprováděl důkaz ani daňovým přiznáním a platebním výměrem na daň z nemovitých věcí. V tomto směru bylo dostačující provedení důkazu výpisem z katastru nemovitostí prokazujícím, že vlastníkem pozemků uvedených pod body 1 až 22 výčtu v napadeném OOP je navrhovatelka. S ohledem na zánik parcely p. č. st. 259 před datem rozhodnutí soudu byl pouze navíc proveden důkaz zobrazením pozemků ve vlastnictví navrhovatelky v katastrální mapě, z něž vyplývá, že navrhovatelka vlastní uceleně všechny současné parcely, na nichž se rozkládá její areál. Zaniklá parcela se tak zřejmě stala součástí jiných parcel ve vlastnictví navrhovatelky a ta tak zůstává aktivně legitimována v celém rozsahu uplatněného petitu návrhu.
55. Pro další posouzení je ovšem klíčové, že navrhovatelka nespatřuje nepřípustnou diskriminaci ve vyšším zdanění jejích pozemků ve srovnání s pozemky, na nichž není vyvíjena podnikatelská aktivita, jež by zvýšenou měrou zatěžovala své okolí a infrastrukturu obce. V první řadě se totiž cítí být diskriminována ve srovnání s vlastníky podnikatelsky využívaných nemovitých věcí, které i přes toto využití zvýšeným zdaněním zatíženy nebyly, zmíněnými v odst. 5 tohoto rozsudku.
56. V daném případě ale navrhovatelkou zmiňované pozemky (jak ostatně sama uvádí) jsou podle katastru nemovitostí (za tímto účelem soud provedl dokazování informacemi o pozemcích vytištěnými z aplikace nahlížení do katastru nemovitostí, jež předložila navrhovatelka) v převážné většině vedeny s druhem pozemku orná půda (p. č. 269/1, 269/2, 382/41, 388/28, 382/65 a 382/66), trvalý travní porost (p. č. 223/3, 223/7, 223/8, 223/23, 223/24, 223/34 a 236/1) nebo zahrada (p. č. 46 a 47). I pokud soud přijme východisko navrhovatelky, že dané pozemky jsou využívány srovnatelným způsobem jako její pozemky, odpůrkyně předkládá k ospravedlnění rozdílného zacházení legitimní důvod spočívající v povinnosti dodržet zákonem stanovený zákaz zatížení takových pozemků koeficientem přesahujícím hodnotu 1,5 (srov. § 12 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí).
57. Soud dává odpůrkyni za pravdu v tom, že s ohledem na § 1a odst. 4 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí je obec při vydání opatření obecné povahy bezvýjimečně vázána druhem pozemku evidovaným v katastru nemovitostí bez ohledu na skutečný stav jeho užívání. Nesmí tedy uplatnit vyšší místní koeficient 3,0 pro pozemky evidované v katastru nemovitostí jako zemědělské, pozemky trvalých travních porostů a nevyužitelných ostatních ploch (§ 12 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí), neboť pro ně zákonodárce připustil místní koeficient toliko nejvýše 1,5. Lze též připomenout, že v návaznosti na odkaz obsažený v § 1a odst. 1 písm. n) zákona o dani z nemovitých věcí je třeba zemědělským pozemkem dle § 3 odst. 2 zákona o katastru nemovitostí rozumět pozemky s evidovaným druhem orná půda, chmelnice, vinice, zahrada, ovocný sad a trvalý travní porost. Zákon o dani z nemovitých věcí tedy nepřipouští, aby si obec nebo správce daně pro účely zdanění nemovitých věcí samostatně posoudili nesprávnost evidence druhu pozemku v katastru nemovitostí, jež má za následek nižší daňovou povinnost. Dodržení zákona přitom nelze

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

odpůrkyni vyčítat, jedná se bezpochyby o legitimní důvod, jelikož čl. 101 odst. 3 Ústavy opravňuje zastupitelstvo obce vydávat obecně závazné vyhlášky jen v mezích své působnosti, která může být podle odst. 1 téhož ustanovení stanovena zákonem. Podle čl. 2 odst. 2 Ústavy lze státní moc (rozuměj veřejnou, a tedy i moc územně samosprávných celků – viz odst. 18-19 komentáře k čl. 2 Ústavy in Sládeček, V. a kol. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 32) uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Shora zmíněná ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí jasně nastavila meze, které odpůrkyně nesměla překročit, třebaže dané pozemky v realitě fakticky (v řadě případů třeba i protiprávně – např. bez adekvátního oprávnění podle stavebních předpisů, na které bývá navázána změna druhu pozemku evidovaná v katastru nemovitostí) mohou být využívány srovnatelným způsobem jako pozemky navrhovatelky.

58. Otázka, zda zdůvodnění nerovného zacházení tímto legitimním důvodem je ze strany odpůrkyně přiměřené, zejména v situaci, kdy tento stav rozporu skutečného využití pozemků s jejich evidencí v katastru nemovitostí dle navrhovatelky trvá již léta, a tedy uměle snižoval daňové příjmy odpůrkyně i v minulých letech už jen s ohledem na odlišné sazby daně pro zemědělské pozemky dle § 6 zákona o dani z nemovitých věcí, aniž proti tomu odpůrkyně účinně zakročila, pak soudnímu přezkumu otevřena není, jelikož tomu brání nepodání odpovídajících námitek v procesu přijímání napadeného OOP. Navíc odpůrkyni lze přisvědčit, že dokonalý soulad mezi faktickým využitím pozemků na jejím území a jejich katastrální evidencí je reálně nedosažitelný. Procesy vedoucí k dosažení souladného obsahu evidencí, zejména v případě nesouhlasu dotčených vlastníků, mohou být časově náročné, trvat i několik let a v průběhu jejich běhu mohou průběžně vznikat nesoulady nové. I když by dlouhodobá pasivita obce mohla být relevantním faktorem, za nynější procesní konstelace se jí soud zabývat nemůže.
59. Stejně tak není přezkumu soudu otevřena otázka, zda by do práv navrhovatelky nebylo možné zasáhnout méně intenzivně, jestliže by alespoň do doby zajištění nápravy byl na nezemědělsky využívané zemědělské pozemky uplatněn alespoň maximálně možný místní koeficient 1,5. I to spadá do vyhodnocení proporcionality (racionality), jež v této procesní situaci soudu nepřisluší. V tomto směru soud bez dalšího musí předpokládat, že přijaté řešení je (může být) přiměřené a že opožděné námitky navrhovatelky nejsou důvodné.
60. Ne všechny v odst. 5 navrhovatelkou zmiňované pozemky ale jsou chráněny před vyšším místním koeficientem ustanovením § 12 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí. Soud např. zjistil, že pozemek st. p. 26/3 se stavbou bez č. p. nebo č. e. je v katastru nemovitostí veden jako zastavěná plocha a nádvoří. Z hlavního výkresu změny č. 3 územního plánu odpůrkyně, který je součástí předloženého správního spisu, je sice patrné, že tento pozemek spadá do ploch smíšených obytných – venkovských (SV).
61. Z územního plánu odpůrkyně přitom vyplývá, že u pozemků v plochách SV je přípustné jejich využití též pro drobnou výrobu a služby (str. 27). Jako podstatná se nabízí zde uvedená podmínka, že provozovny nesmí narušit trvalé bydlení na sousedních pozemcích nad normativy stanovené zvláštními právními předpisy. V porovnání s tím regulativy plochy DL takové omezení neobsahují. Regulativy pro využití ploch VL (mezi něž spadají i pozemky navrhovatelky), ale i VD nicméně obsahují obdobnou podmínku, podle níž činnosti v těchto areálech nesmí narušovat životní prostředí mimo hranice vymezeného areálu dle platných předpisů (str. 28). Samotná skutečnost, zda obvyklým využitím pozemků jsou mj. průmyslová výroba, sklady, komerční vybavenost a služby (VD, VL) nebo drobná

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

výroba a služby (SV), jestliže je v obou případech vyžadováno, aby jejich vlivy nepřesahovaly hranice areálu (v případě ploch SV nadto limitovaně jen pro sousední pozemky sloužící trvalému bydlení), tedy legitimní důvod odlišného zacházení s pozemky v plochách VL a VD oproti pozemkům v plochách SV, jsou-li používány pro drobnou výrobu a služby, nenabízí.

62. Navrhovatelka upozorňuje na využití tohoto (a sousedních) pozemků společností AUTO-RDS s.r.o. pro autoservis nákladních i osobních vozidel, včetně poskytování odtahových služeb a kamionové dopravy. Z povahy věci se jedná o služby, které jsou spojeny s obsluhou osobními, ale i nákladními automobily, určitou mírou hlučnosti, emisí a též produkcí nebezpečných odpadů a odpadních vod (znečištění minerálními oleji; mytí vozidel aj.). Odpůrkyně v písemném vyjádření odlišné zacházení s tímto pozemkem nijak nevysvětlila. K dotazu soudu v průběhu nařízeného jednání ovšem uvedla, že v sousedství této nemovitosti bydlí rodina majitele a že na leteckých snímcích patrné odstavené nákladní vozy jsou nepojízdné. Podle odpůrkyně nejde o nic tak velkého, aby to bylo zapotřebí podrobit vyššímu místnímu koeficientu.
63. Další výjimku představuje pozemek p. č. 382/68. Ten je v katastru nemovitostí veden s druhem pozemku ostatní plocha a způsobem využití jiná plocha (stejně jako zvýšeným místním koeficientem dotčené pozemky navrhovatelky p. č. 119/8 a 119/12) a je v územním plánu zahrnut do ploch VD určených pro průmyslovou výrobu, sklady, komerční vybavenost a služby, tedy s obdobnými možnostmi využití jako plochy VL vlastněné navrhovatelkou. Navrhovatelka upozorňuje na to, že na tomto pozemku je umístěno vrakoviště společnosti Auto Mužík s. r. o. provozující nákladní silniční motorovou dopravu.
64. Odpůrkyně v písemném vyjádření odlišné zacházení obhájí konstatováním, že tato společnost již nákladní silniční motorovou dopravu neprovozuje. To by samo o sobě k ospravedlnění odlišného zacházení nedostačovalo, neboť napadené OOP argumentuje potřebou vyšším zdaněním kompenzovat zvýšené zatížení veřejné infrastruktury a životního prostředí vyvolané nejen nákladní silniční motorovou dopravou. Autovrakoviště podle okolností může zatěžovat okolí zvýšeným hlukem plynoucím z demontáže a likvidace autovraků, přítomností nebezpečných odpadů i příjezdem (nákladních) vozidel přivázejících autovraky. K dotazu soudu v průběhu nařízeného jednání odpůrkyně doplnila, že se na pozemku nacházejí kontejnery s náhradními díly, a že pokud je jí známo, majitel řeší se stavebním úřadem již delší dobu legalizaci nepovolených staveb. Na místě v každém případě neprobíhá výroba a nevznikají imise.
65. Kromě pozemků zmíněných v odst. 5 se dále navrhovatelka považovala být diskriminována vůči vlastníkům pozemků zmíněných v odst. 8 tohoto rozsudku, konkrétně pozemků st. p. 65, 76, 148, 221, 287, 288, 289 a 340 a p. č. 59/1, 59/2, 59/3, 120/4, 223/30, 225/2, 225/7, a 759.
66. V případě těchto pozemků legitimní důvod odlišného zacházení plynoucí z toho, že tyto pozemky § 12 odst. 2 zákon o dani z nemovitostí nedovoluje zatížit místním koeficientem 3,0, platí jen pro pozemky p. č. 59/2, 59/3 a 225/2 evidované jako zahrada a pro pozemek p. č. 223/30, jenž je v katastru nemovitostí evidován jako trvalý travní porost. Ostatní zmiňované pozemky zákon dovoluje zatížit vyšším místním koeficientem.
67. Pokud jde o pozemky st. p. 287, 288, 289 a 340 a p. č. 120/4 a 759, ty jsou evidovány jako zastavěná plocha a nádvoří, popř. jako ostatní plochy se způsobem využití buď manipulační

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

plocha, nebo jiná plocha, a jsou všechny podle územního plánu součástí ploch SV umožňujících funkční využití pro drobnou výrobu a služby. V možnostech zatížení okolí podle regulativů územního plánu jsou, jak již soud uvedl výše, srovnatelné s pozemky navrhovatelky. Navrhovatelka upozorňuje na to, že pozemky využívá společnost AUTO PETRA, spol. s r. o., jako areál stanice technické kontroly, do nějž v pracovní dny přijíždí větší množství vozidel. Odpůrkyně jako důvod odlišného zacházení vedle odlišného funkčního využití pozemku dle územního plánu zmiňuje, že do areálu nejezdí žádná nákladní vozidla a že s ohledem na vlastní parkoviště ani přijíždějící osobní vozidla nekomplikují provoz v obci (což navrhovatelka rozporuje).

68. Tady je ovšem třeba připomenout, že podle odůvodnění napadeného OOP je spojeno s vyšší potřebou vynakládání prostředků na údržbu, opravy a zkapacitnění obecních komunikací indukované navýšení nejen nákladní (byť na tu byl kladen důraz), ale i osobní dopravy. Absence potřeby obsluhy nákladní silniční dopravou tedy sama o sobě (pohledem odůvodnění napadeného OOP) nemůže být legitimním důvodem pro odlišné zacházení. Byť zatížení životního prostředí a veřejné infrastruktury vyvolané nákladní silniční dopravou (dané vahou, prostorovými požadavky, vyšší hlučností i emisemi) je nepochybně závažnější a umožnilo by škálovat mezi různými jednotlivými pozemky, odpůrkyně nemůže již v řízení před soudem měnit důvody, o které volbu pozemků zatížených vyšším zdaněním opřela v napadeném OOP. S ohledem na nepodání námitek může v rozsahu, v němž se soud může uplatněnými argumenty navrhovatelky věcně zabývat, obecně pojaté odůvodnění napadeného OOP rozvíjet a doplňovat, ne však dříve vyslovené důvody popírat. Nelze tedy přehlížet významnou indukci silniční osobní dopravy, která s provozem stanice technické kontroly souvisí. K dotazu soudu v průběhu nařízeného jednání ovšem odpůrkyně na své argumentaci setrvala, zdůraznila, že zde neprobíhá žádná masivní výroba a jde jen o autoservis, resp. stanici technické kontroly.
69. V případě pozemků st. 148 a p. č. 225/7 evidovaných jako zastavěná plocha a nádvoří a ostatní plocha se způsobem využití manipulační plocha jde podle územního plánu o pozemky přímo zahrnuté do funkčních ploch VD určených pro průmyslovou výrobu, sklady, komerční vybavenost a služby. Navrhovatelka přitom upozorňuje na to, že na nich společnost AUTA s.r.o. v sousedství rodinných domů provozuje opravnu silničních vozidel a prodejnu čtyřkolek. Odpůrkyně v písemném vyjádření odmítá, že by se zde nacházela jakákoliv dílna či zde probíhala oprava vozidel, jedná se totiž výhradně o prodejnu.
70. Z uvedeného je ovšem v první řadě zřejmé, že se odpůrkyně při výběru dotčených pozemků ve skutečnosti striktně neřídila funkčním využitím pozemků v územním plánu, jinak by v souladu s jeho odůvodněním dva výše zmíněné pozemky musela mezi skupinu více zdaněných nemovitých věcí zahrnout. Už to tedy zpochybňuje argument u jiných pozemků, že nespádají mezi ty s funkčním využitím VD, VL a DL, nehledě na to, že odůvodnění napadeného OOP také není striktní a tvrdí že jde o pozemky „převážně“ s tímto funkčním využitím, tj. může jít i o pozemky jiné.
71. Zbývá tedy argument, že se zde nachází jen prodejna. Tento argument soud považuje za ospravedlnitelný důvod odlišného zacházení. Z povahy zmiňovaného provozu (prodejna čtyřkolek), jež odpovídá i k důkazu provedenému snímkem z aplikace Streetview, a relativně malé velikosti prodejny je zřejmé, že se nemůže jednat o provoz takového charakteru, aby své okolí zatěžoval intenzivnější indukovanou dopravou, citelně vyššími emisemi, hlukem apod. Nejedná se o vysokoobrátkový provoz typu super- či hypermarketu, nákladní

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

dopravou obsluhovanou prodejnu stavebnin či větší množství osobních vozidel přitahující provoz jako stanice technické kontroly. Zde lze i bez podrobnějšího vysvětlení dovodit, že takový způsob využití nejenže citelně negativně nezatěžuje své bezprostřední okolí, ale dle všeho ani nevyvolává zvýšené nároky na veřejnou infrastrukturu. Soudu přitom již nepřisluší, nepodala-li navrhovatelka v řízení o přijetí napadeného OOP námitky, aby podrobněji hodnotil, zda je přiměřené s ohledem na tuto podstatně nižší, byť nikoliv neexistující zátěž okolí vyjmout tyto pozemky ze seznamu podnikatelsky využívaných pozemků zatížených vyšším místním koeficientem daně z nemovitých věcí.

72. Poslední navrhovatelkou namítanou skupinu pozemků představují pozemky st. p. 65, 76 a 221 a p. č. 59/1, jež jsou v katastru nemovitostí evidovány jako zastavěná plocha a nádvoří, popř. jako ostatní plocha se způsobem využití sportoviště a rekreační plocha, a v územním plánu zahrnuty do funkční plochy OM (plochy občanského vybavení – komerční zařízení malá a střední), jež jsou určeny mj. pro objekty a areály komerční vybavenosti (obchodní zařízení, veřejné stravování, kanceláře, služby a drobné provozovny), které nebudou narušovat životní prostředí (str. 29 územního plánu). Navrhovatelka upozorňuje na to, že tyto pozemky využívá společnost Autoslužby Kout s.r.o. a provozuje v nich nejen restauraci a bistro, ale i autoservis a stanici měření emisí. Odpůrkyně na to v písemném vyjádření nijak nereaguje.
73. Je přitom možné dovodit, že i v plochách OM mohou být umístěna komerční zařízení indukující významnou silniční dopravu zatěžující širší okolí a vyvolávající potřebu zvýšených investic do veřejné infrastruktury i opatření pro kompenzaci negativních účinků na životní prostředí. To je potvrzeno navrhovatelkou zmiňovaným faktem, že je v tomto areálu provozována stanice měření emisí (což potvrzuje k důkazu provedený snímek z aplikace Streetview), která nepochybně na pravidelné bázi přitahuje nemalé množství silničních vozidel a může zatěžovat své okolí zvýšeným hlukem z běžících motorů. K vysvětlení důvodů, proč tyto pozemky nebyly zatíženy vyšším místním koeficientem, navrhovatelka pouze zdůraznila, že napadené OOP vycházelo z předpokladu, že životní prostředí zatěžující činnosti budou realizovány spíše v plochách VD, VL a DL, nikoli v plochách OM.
74. Pokud jde o seznam dalších pozemků předkládaných osobou zúčastněnou na řízení, je třeba připomenout, že napadené OOP je přezkoumáváno optikou ochrany veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) navrhovatelky, nikoliv optikou objektivní zákonnosti ve vztahu ke všem daňovým subjektům v dané obci. Osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. nedisponuje s předmětem řízení a nemůže sama navrhopvat zrušení napadeného OOP. Nemůže ani rozšiřovat návrhové body. Vyjádření osoby zúčastněné nařízení lze proto vyložit jen jako vyjádření podpory navrhovatelce, nicméně z jeho obsahu nelze dovozovat povinnost soudu detailně prověřovat i další, navrhovatelkou nezmíněné pozemky, jež by případně též mohly být ve srovnatelném postavení s pozemky navrhovatelky (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zákonnou koncentraci návrhových bodů si tyto nové skutkové důvody pro tvrzenou diskriminaci nemohla ani dodatečně osvojit navrhovatelka (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), jednalo by se o opožděně uplatněné návrhové body. Jejich podstatou je totiž poukaz na nové, navrhovatelkou v koncentrační lhůtě nezmíněné skutkové okolnosti, jež podle ní zakládají diskriminační povahu napadeného OOP.
75. To však nic nemění na tom, že soudu již na základě argumentace navrhovatelky vznikly pochyby, že při vydání napadeného OOP skutečně bylo s některými pozemky v obci

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

využívanými podnikatelským způsobem za vzniku určité nezanedbatelné míry negativních externalit zmiňovaných v odůvodnění napadeného OOP zacházeno nerovným způsobem. K takovému závěru lze dojít např. při srovnání některých méně intenzivně, nikoliv k výrobě využívaných pozemků zahrnutých do seznamu vybraných pozemků (např. pozemky p. č. 445/3 – navážka zeminy, st. p. 222 – letištní restaurace aj.) s pozemky st. p. 26/3, 65, 76, 221, 287, 288, 289 a 340 a p. č. 59/1, 120/4, 382/68 a 759, jež naopak vyššímu zdanění podrobeny nejsou. Jedná se v obou případech o pozemky, jež jsou podnikatelsky využívány, resp. dle územního plánu mohou být takto využívány pro účely, které jsou spojeny s negativními externalitami. Jedná se bez dalšího o vlivy zřejmé, na první pohled předvídatelné, a nadto takové, jimiž napadené OOP zdůvodňuje potřebu navýšení místního koeficientu. Přesto však tyto posledně uvedené srovnatelné pozemky nejsou do napadeného OOP zahrnuty, v důsledku čehož by bylo možné uvažovat o diskriminaci v rozporu se zásadou rovnosti v právech (čl. 1 Listiny základních práv a svobod; srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13, bod 52).

76. Pro závěr, že navrhovatelka čelí zhoršenému zacházení ve srovnání s vlastníky těchto pozemků, by ovšem musela být splněna i podmínka, že i samotná navrhovatelka (resp. pozemky v jejím výrobním areálu) je vůči nim ve srovnatelném postavení. A právě v tomto bodě soud nakonec dospěl k závěru, že v případě areálu navrhovatelky o dostatečné srovnatelnosti uvažovat nelze. Její areál má totiž průmyslovou povahu, čímž se liší od jiných provozoven, na které navrhovatelka poukázala. Těmito provozovnami jsou především prodejny, servisy, kontrolní stanice a vrakoviště automobilů, tj. kvalitativně odlišné formy podnikání v oblasti služeb. Průmyslové areály typicky (bez ohledu na regulativy stanovené územním plánem) mnohem podstatněji měrou narušují kvalitu prostředí ve svém okolí. V případě průmyslových aktivit lze oprávněně očekávat vyšší zátěž veřejné infrastruktury zvýšenou nákladní dopravou, potřebu kapacitního přívodu elektřiny, plynu, vody apod. nebo intenzivnější zátěž širšího okolí rozličnými emisemi či jinými negativními externalitami. Zátěž okolí v případě prodejen či v případě servisu a kontroly převážně osobních automobilů, třebaže nepopíratelně existuje, je co do intenzity nižší a omezuje se spíše jen na příjezdy a odjezdy osobních automobilů k provozovnám a na občasné rušení servisní činností. Jiné vlivy jsou vzácné a nemají trvalejší charakter.
77. I když mezi menšími podnikatelsky využívanými areály soud identifikoval určité obtížně vysvětlitelné rozdíly v daňovém zacházení, areál navrhovatelky z této skupiny vybočuje. Je na území obce prakticky největším areálem, jenž přinejmenším donedávna byl též velmi intenzivně využíván způsobem, který do obce přiváděl významný objem těžké nákladní dopravy a který současně okolí zatěžoval i hlukem (provoz pilnice), prachem (skládka pilin) a dalšími vlivy. Areál navrhovatelky je tak v obci v rámci pomyslné pyramidy podnikatelsky provozovaných areálů definované celkovým souhrnem vlivů na okolí a počtem subjektů s obdobnou mírou vlivů na samé špičce a má (má-li vůbec) jen několik málo sobě rovných areálů z pohledu celkové sumy negativních externalit (vnímané v delším časovém období a z pohledu obecných očekávání na základě dosavadních místních zkušeností), zatímco soudem zjištěné nerovnosti se objevují spíše u areálů plošně i co do rozsahu externalit podstatně menších (v podstatně nižších úrovních pyramidy). Navrhovatelka se přitom nemůže dovolávat ochrany práv vlastníků menších areálů podrobených vyššímu zdanění, ale musela by sama být v pozici srovnatelné s nimi.
78. Odpůrkyně má pravdu, že jí soud nemůže upírat právo určit si, od jaké míry celkových předpokládaných negativních vlivů vlastníky zvýšenému zdanění podrobí. V tomto smyslu Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

by napadené OOP mělo v ideálním případě výběrem dotčených pozemků učinit perfektní vodorovný řez pomyslnou pyramidou. I když v nynějším případě tento řez úplně rovný není, navrhovatelka prostě nemohla očekávat, že by se její pozemky mohly ocitnout pod čarou, tj. že pokud se odpůrkyně rozhodla zatížit místním koeficientem podnikatelsky využívané výrobní, skladové a dopravní areály s ohledem na s nimi spojené celkové negativní vlivy na okolí, že by její pozemky by mezi ty více zdaněné nemusely spadat. S ohledem na rozsah jejího areálu a dosavadní způsob jeho využití bylo zcela logické, že mezi vybrané pozemky zahrnut bude. Polemizovat by se samozřejmě dalo o tom, zda zahrnuty musely být opravdu všechny pozemky v jejím areálu, popř. zda a do jaké míry má být přihlédnuto k navrhovatelkou tvrzeným změnám v jeho provozování v poslední době, avšak to by již vyžadovalo upozornění odpůrkyně na tyto konkrétnosti formou námitek. Bez jejich podání se tyto otázky skutečně mohou nacházet pod mírou podrobnosti, s níž odpůrkyně volí dotčené pozemky při vydání napadeného OOP, do jehož působnosti spadá celé území obce se všemi v něm působícími vlastníky.

79. K diskriminaci samotné navrhovatelky ve vztahu k vlastníkům jí uváděných pozemků napadeným OOP tedy nedošlo, resp. nikoliv do té míry, aby to bylo zřejmé v rámci povšechného zkoumání, jež lze od odpůrkyně při nepodání námitek dotčeným vlastníkem požadovat.

Závěr a náklady řízení

80. Soud tudíž neshledal návrhové body důvodnými, a proto návrh jako celek podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
81. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch a jakožto malá obec, u níž nelze předpokládat dostatečné personální vybavení pro obhajobu napadeného OOP, má proto právo na náhradu nákladů řízení. V řízení před soudem byla odpůrkyně zastoupena advokátem, který je plátcem DPH, náleží jí proto náhrada nákladů právního zastoupení. Čtyřem úkonům právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepis vyjádření k podanému návrhu a účast při ústním jednání v trvání přes dvě hodiny) odpovídá odměna 4 x 5 620 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a paušální náhrada 4 x 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. celkem 24 280 Kč bez DPH. Zástupci odpůrkyně dále náleží náhrada za promeškaný čas cestou k jednání soudu v rozsahu 4 půlhodin á 150 Kč dle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu a cestovné dle § 13 odst. 5 advokátního tarifu, § 157 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a § 1 a § 4 vyhlášky č. 475/2024 Sb. ve výši 1 024,25 Kč odpovídající náhradě jízdních výdajů na nejrychlejší trase mezi sídlem zástupce odpůrkyně a sídlem soudu (Plzeň-Praha) a zpět osobním automobilem Volkswagen Touareg při vzdálenosti tam a zpět celkem 118 km, spotřebě v kombinovaném provozu 8,3 l motorové nafty na 100 km, sazbě základní náhrady 5,80 Kč/km a průměrné ceně paliva 34,70 Kč/l a konečně náhrada DPH v sazbě 21 % z předchozích částek ve výši 5 439,89 Kč. Celková náhrada nákladů odpůrkyně tak činí částku 31 344,14 Kč včetně DPH.
82. Osobě zúčastněné na řízení soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení neukládal žádné povinnosti a ani neshledal existenci důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. září 2025

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu